

安全理事会

Distr.: General
19 January 2012
Chinese
Original: English

2012年1月18日秘书长给安全理事会主席的信

我谨回顾，在安全理事会2011年10月19日关于几内亚湾海盗问题的公开辩论会上，我告诉安理会我打算派遣一个评估团前往几内亚湾，评估该地区海盗问题的程度，评估区内各国和该区域确保区域海上安全和安保的能力，并就联合国可作出的反应提出建议。我当时还表示，我在收到评估团报告后，将向安理会提交该报告。我谨向安理会提交评估团在完成任务后向我提交的报告(见附件)。

请提请安理会成员注意本信及其附件为荷。

潘基文(签名)



2012 年 1 月 18 日秘书长给安全理事会主席的信的附件

联合国几内亚湾海盗问题评估团的报告

(2011 年 11 月 7 日至 24 日)

一. 导言

1. 2011 年 7 月 27 日，贝宁博尼·亚伊总统向秘书长提出请求，呼吁国际社会提供协助，打击贝宁和整个几内亚湾的海盗活动。总统指出海盗和贩毒活动对贝宁经济产生的负面后果，吁请联合国考虑是否可仿效索马里沿海现行反海盗制度，在几内亚湾建立打击海盗活动的机制。对此，秘书长决定派遣一个联合国多学科评估团，评估几内亚湾海盗威胁的程度，并就联合国和整个国际社会可采取的有效应对这种威胁所造成危险的措施提出建议。应该指出，亚伊总统早在 2009 年 6 月 9 日就已致函联合国，请求联合国毒品和犯罪问题办公室(禁毒办)提供协助，帮助贝宁制订国家综合方案，打击贝宁的贩毒和有组织犯罪活动。

2. 在亚伊总统向秘书长提出请求后，主管政治事务副秘书长林恩·帕斯科于 2011 年 8 月 23 日向安全理事会通报了几内亚湾海盗问题，并宣布秘书长打算向该地区派遣一个评估团。此后，8 月 31 日，安全理事会主席就几内亚湾日益增加的海盗威胁发表新闻谈话，强调该区域需要进行协调和发挥领导作用，制订一项全面的应对战略。

3. 10 月 19 日，尼日利亚以安全理事会主席身份召开安全理事会关于“非洲和平与安全：几内亚湾海盗问题”的公开辩论会，秘书长在会上确认，他打算派遣一个评估团前往该地区，并呼吁西非国家经济共同体(西非经共体)和中部非洲国家经济共同体(中非经共体)与几内亚湾委员会和西部和中部非洲海事组织(西中非海事组织)密切合作，共同制定几内亚湾全面和综合区域反海盗战略。他还鼓励他们借鉴西中非海事组织和国际海事组织(海事组织)建立西部和中部非洲次区域综合海岸警备队网络的现有谅解备忘录。西非经共体主管政治事务、和平与安全专员和几内亚湾委员会主管政治事务副执行秘书也作了发言，他们强调指出了各自组织正在几内亚湾实施的重要反海盗举措。尼日利亚着重指出了海盗活动对区内海上航行和区内各国经济造成的破坏性影响，并强调指出，打击海盗是一项集体责任。贝宁常驻联合国代表则着重指出，如果不妥善解决海盗问题，则可能危及该地区的社会经济发展和外国投资。

4. 在 10 月 19 日辩论之后，安理会于 10 月 31 日通过了第一项关于几内亚湾海盗问题的决议。安理会在第 2018(2011)号决议中表示，安理会深为关切几内亚湾海盗和海上武装抢劫行为对国际航运、安全和该区域各国经济发展构成的威胁，欢迎秘书长打算派遣一个联合国评估团前往该地区，欢迎区域领导人打算召开一

次首脑会议，以审议一项应对几内亚湾海盗威胁的全面措施。安理会还表示期待收到秘书长所派遣评估团的建议。

二. 背景

5. 几内亚湾海盗活动不是新现象。自 1990 年代后期以来，该地区一直存在海盗活动，其目标是高价值资产，特别是运送的石油。然而，自 2010 年以来，该地区海盗和武装抢劫事件显著上升，使该地区成为非洲大陆海盗问题第二严重的地区。海事组织在其 2010 年年报中将西非沿海列为世界六大海盗热点之一。根据海事组织的资料，在 2011 年头十个月里，该地区报告的攻击事件有 58 起，2010 年则有 45 起。在 2011 年报告的攻击事件中，21 起发生在贝宁沿海，14 起发生在尼日利亚沿海，7 起发生在多哥沿海，4 起发生在刚果民主共和国、刚果共和国和几内亚沿海，2 起发生在加纳沿海，1 起发生在安哥拉和科特迪瓦沿海。2010 年，各国报告的攻击事件次数是：尼日利亚 25 起，几内亚 6 起，喀麦隆 5 起，科特迪瓦 4 起，刚果民主共和国 3 起，刚果和利比里亚 1 起，安哥拉、贝宁、加纳和多哥都没有报告任何攻击事件。尼日利亚是海盗的主要目标之一，由于尼日利亚采取了强有力的反海盗行动，海盗问题转移到较脆弱的国家，例如邻国贝宁，贝宁的科托努港距离尼日利亚海岸边界 19 海里。

三. 评估团

6. 评估团由联合国秘书处政治事务部非洲二司司长萨米·昆布和禁毒办驻尼日利亚代表玛丽亚姆·西索科共同领导，于 11 月 7 日至 24 日在贝宁和尼日利亚开展了工作。昆布先生率领评估团访问了加蓬和安哥拉。其他成员包括维持和平行动部、海事组织、联合国开发计划署(开发署)、联合国中部非洲办事处(中非办事处)和联合国西非办事处(西非办事处)等方的代表。评估团的主要目标是：(a) 协助贝宁政府制定处理贩毒、有组织犯罪和海盗问题的国家综合方案；(b) 评估几内亚湾海盗威胁的程度，探索联合国进行有效应对的各种可能选择。

四. 评估团在贝宁的工作

7. 在贝宁，评估团广泛会晤了该国各界人士，包括亚伊总统、政府其他高级官员和该国军队、警察、海军、港口和司法机构的代表，以及欧洲联盟和外交使团成员等国际伙伴。评估团代表还参加了法国在贝宁总统主持下于 11 月 8 日至 10 日在科托努组织的“几内亚湾海上安全”研讨会，其讨论的具体重点是贝宁、加纳和多哥。

贝宁海盗威胁的程度

8. 贝宁是受几内亚湾海盗活动影响的最脆弱国家之一。正如第 5 段提到，2011 年，贝宁沿海水域报告的海盗攻击事件有 21 起，相比之下，2010 年为 0 起，2009 年为 1 起。多数攻击都发生在夜间，目标是正在进行船对船转运、静止不动的油轮和化学品船，这些船只通常距离海岸 40 多海里。因此，这些攻击不是孤立的，也不是见机起意，而是有系统、有组织的。

9. 面对日益增加的攻击，贝宁没有能力有效阻止或追击攻击者。评估团获悉，与贝宁海军相比，海盗在攻击行动中使用的船一般速度较快，使用的设备较先进。窃取的燃料随后在几内亚湾各主要港口黑市出现，如果不是各港口官员与海盗勾结，他们很难偷窃到这些燃料，很难销赃。在这方面，贝宁若干官员承认，科托努港可能存在腐败问题，如果没有贝宁国民在陆上配合，攻击行动就不可能发生。

10. 贝宁本国和国际对话者认为，在邻国活动的犯罪组织是许多海盗攻击事件的背后主使者。尤其是，他们声称，尼日利亚政府打击其沿海的海盗和偷油活动，导致在尼日利亚水域活动的犯罪组织将其活动转移到贝宁水域。根据海事组织的资料，尼日利亚沿海海盗攻击次数从 2007 年的 48 起下降到 2010 年的 25 起和 2011 年的 14 起。

海盗活动对贝宁经济的影响

11. 贝宁经济严重依赖科托努港的服务费和过境费，其国家财政收入严重依赖棉花出口。贝宁是一个低收入国家，2010 年的人均收入为 680 美元，2011 年，其联合国开发计划署人类发展指数在 183 个国家中排名第 167。科托努港活动的收入占国内生产总值的 70%，国家财政收入的 80%。据估计，科托努港还处理该国与外国贸易的 90%。由于贝宁沿海海盗攻击最近增加，2011 年 8 月，设在伦敦的海上保险集团——联合战争委员会——将贝宁列入高风险国家名单，导致在贝宁水域营运的船只保险费率增加。其结果是，进入科托努港的船只数量减少了 70%。贝宁全国托运人理事会的统计数据显示，2011 年，科托努港吞吐吨位下降到 600 万吨以下，而平均年吞吐量应为 700 万吨。据估计，2011 年，这导致海关收入损失 8 100 万美元。此外，该国渔业部门每个月也损失 100 万美元。

12. 从短期角度看，收入下降影响贝宁的运转能力，阻碍该国巩固民主治理、实施社会经济发展方案、实行改革和吸引外资勘探和开采贝宁近海石油及天然气储存的努力。收入下降还影响贝宁与邻国、特别是与布基纳法索、马里和尼日尔等内陆国家的贸易和经济活动。科托努港是这些内陆国家的主要过境港之一，科托努港海事活动下降也影响这些国家的经济活动。

法律框架

13. 贝宁政府是《联合国海洋法公约》、《国际海上生命安全公约》、《国际船舶和港口设施保安规则》、《关于制止危害海上航行安全的非法行为的公约》和《便利国际海上运输公约》等国际公约的签署国。但是，它不是《国际海上搜寻救助公约》的签署国。贝宁与其他西非和中非国家一样，承诺执行适用的各项海事组织公约和海事组织/西中非海事组织谅解备忘录。

14. 评估团评估，该国的法律框架需要改革，以有效处理海盗威胁。首先，海盗罪定义已经过时，不符合《联合国海洋法公约》关于海盗的定义。例如，在贝宁当局最近报告的两个海盗案件中，海盗嫌疑人被指控武装抢劫、有预谋谋杀和共谋等普通罪行。此外，除非不将共谋等其他形式的责任定罪，否则，打击海盗和其他形式有组织犯罪的潜力仍将十分有限。此外，贝宁《海事法》没有纳入《联合国海洋法公约》关于逮捕和起诉海盗的普遍管辖权的规定。因此，贝宁对在公海所犯海盗行为的司法管辖权仅限于本国公民所犯或在贝宁船只上所犯罪行。此外，虽然贝宁《海事法》载有本国各有关当局调查在海上所犯罪行和处理在海上逮捕的嫌疑人的规则，但该法需要更新和精简。

贝宁打击海盗活动的努力

15. 最近，亚伊总统采取密集的外交步骤，请求区域和国际社会协助贝宁打击海盗活动，此外，贝宁国家当局实施了若干其他措施，以处理这一威胁。贝宁政府采取的第一个步骤是投入资金，购买军事、航海和航空资产，加强维护海上安全的能力。贝宁政府已购买三艘新巡逻艇和两架新侦察机，以补充海军目前巡逻时使用的两艘小型近海船只。海外制造商将在 2012 年第一季度向贝宁交付新船只，得到这些船只后，贝宁海军将能够在专属经济区内巡逻。财政部已采取步骤，以确保国家预算编列维护这些资产的经费。此外，贝宁安装了两个沿海雷达系统，其覆盖面包括在贝宁水域来往的船只，这将增强贝宁的海上监测系统。而且，贝宁已作出安排，让进行船对船货物转运的船只在靠近海岸的指定安全区、在贝宁海军保护下进行转运。

16. 政府已建立两个国家协调机制，以处理海上安全问题：部级国家理事会和业务级技术委员会。预计国家理事会将制定国家海上安全政策，在评估团访问该国时，国家理事会尚未举行第一次会议。技术委员会已开始不定期举行会议，但各部门有时派代表出席，有时不派代表出席，使这个机制难以制定国家政策、理清参与部门和机构的作用和责任和鼓励采取合作做法进行海上执法。

17. 贝宁政府的行动仍处于起步阶段，但已取得一些成果。到目前为止，贝宁沿海 8 艘弃船已被销毁，海盗有时将这些船只用作基地。此外，有 9 人因与贝宁沿海水域武装攻击行动有关联而被逮捕和拘留，当局目前正在进行调查。

帮助打击贝宁海盗活动的区域努力

18. 亚伊总统展开外交行动，调动区域支持，因此，他与尼日利亚古德勒克·乔纳森总统达成一项协议，促使贝宁和尼日利亚开始实施在贝宁沿海进行联合巡逻的六个月方案，该方案已于 2011 年 9 月 28 日开始实施。该方案的代号是繁荣行动，尼日利亚负责战术指挥，贝宁负责行动指挥。尼日利亚提供联合行动 95%的后勤支持，特别是提供两架直升机、两艘海上船只和两艘拦截艇，贝宁则动用两艘由美利坚合众国政府提供的“卫士”舰船。贝宁为联合行动提供的资金估计数为每月 234 347 490 非洲金融共同体法郎(约 466 000 美元)，相当于联合行动总费用的 5%。自贝宁和尼日利亚展开繁荣行动后，海盗攻击得手的次数减少。10 月，2 艘涉嫌进行非法船对船转运的大型油轮被抓获，并移交贝宁当局，海盗企图攻击的 3 艘渔船和 1 艘油轮获救。11 月 1 日，又有 2 艘涉嫌进行非法船对船转运的船只被抓获，并移交当局。

19. 联合行动取得了成功，但面临重大制约因素，包括巡逻船只没有后勤支援设施。结果是，参与行动的尼日利亚船只必须驶往拉各斯加油和维修。行动费用很高，这也构成一大挑战。为了确保可持续进行联合巡逻，必须在科托努建造足够的设施，从而可以加油、维修和储存联合行动使用的用品。联合方案为期 6 个月，将于 2012 年 3 月结束，届时两国将进行审查，以决定是否继续实施该安排。鉴于贝宁能力有限，无法单独防止该国水域的海盗攻击行动，如果联合巡逻行动在 2012 年 3 月以后停止，可能严重破坏该国的海上安全。

支持贝宁反海盗行动的国际措施

20. 除要求联合国提供支持外，亚伊总统还写信给若干会员国，请求提供援助，以处理贝宁沿海的海盗威胁。比利时、中国、法国和美国等国作出的回应非常令人鼓舞。一些国际伙伴已在提供技术支持，或承诺与贝宁开展双边方案，支持贝宁实施其海上安全战略。法国政府正在资助一个称为“优先团结基金：几内亚湾海上安全部门改革”的为期三年项目。项目的估计费用为 100 万美元，目的是建设贝宁、加纳和多哥三国国家安全部队的能力，使他们能够有效确保海上安全。中国政府也同意提供购买一艘船只的资金，美国政府认捐 30 万美元，帮助制定国家海上战略。此外，在评估团访问之时，澳大利亚和美国也承诺派遣评估团前往贝宁。

21. 欧盟也是打击几内亚湾海盗行动的重要伙伴，欧洲联盟实施了一个打击海上海盗行为方案，贝宁和其他西非和中非国家是这个方案的受益者。该方案于 2010 年 11 月推出，除其他外，其注重的焦点是确保海上保安和安全、共享海事信息和增强海岸警卫队和执法机构的业务能力。

打击贝宁海盗的建议

22. 打击贝宁海盗的建议如下：

建议贝宁政府：

(a) 通过一份国家海上安全战略；

(b) 建立一个跨部门的国家海上安全委员会，其成员有负责海上安全和安保的国家各机构和部委，包括交通、海事、港口、警察、海军、宪兵、海关、金融、边防、渔业、能源、外交、内务，以负责执行该国的国家海上安全战略。该委员会将作为主要的国家对话者，就有关海上安全问题以及为建立与国际利益攸关方的伙伴关系而进行对话；

(c) 与邻近沿海国家采取统一战线，以防止海盗从一个港口转移到另一个港口；

(d) 加入 1979 年的《国际海上搜寻救助公约》和《制止危及海上航行安全非法行为公约 2005 年议定书》并制订有关立法，使上述公约能够被纳入国家法律；

(e) 对该国法律框架进行彻底的审查，使其能够有效地起诉海盗和海上武装抢劫行为，并打击危及海上航行、港口设施和海上平台安全的非法行为；

(f) 制定战略沟通计划，以对公众进行宣传/教育，使其了解海洋政策，提高海洋意识；

(g) 建立陆基巡逻、监测和信息收集系统，以进一步加强海上安全，包括制定“水上/水边”监测计划；推行公众宣传计划，以鼓励港口工人、渔民、滨水社区和海员来观察、记录、并向海岸警卫/执法机关报告情况；以及塑造一个信息共享的文化和建立数据收集、分析和传播框架；

(h) 确保为在离贝宁海岸水域进行船只对船只行动的船只制定完善的标准作业程序并向航运行业组织和国际海事组织颁布；

(i) 利用国际刑事警察组织(刑警组织)系统、工具和服务，利用现有的网络并协调国际机构支持对海上犯罪的执法；

(j) 协同海军和海事局，为司法系统的成员，包括法官和检察官提供海上执法问题培训；

(k) 向检察院和法院提供海上执法各个方面的援助，特别是海盗、贩毒、贩卖人口、废物倾倒、非法和无管制的捕捞和贩运小武器等犯罪行为方面的援助，从而加强司法机构；

(1) 制定全国海上安全计划，其中要明确现有能力，指出差距，概述今后海上安全部门管理和改革方面的需求，并为海上安全持续投资说明理由。

建议国际合作伙伴：

(a) 提供资金/支持，以确保贝宁海岸得到有充分巡逻力量，例如可通过继续开展尼日利亚/贝宁海上联合巡逻来提供这一力量，直至一支有效的国家海上安全部队开始运作；

(b) 作为立即的步骤，提供资金供贝宁采购海军舰艇和飞机，或捐赠配套设施、雷达系统和其他设备，以及协助开展能力建设，以加强贝宁的海上安全能力；

(c) 长期而言，提供信息共享和能力建设协助，以加强贝宁的海上安全部门并使其国家安全机构，特别是贝宁的海军和空军能够进行更有效的巡逻和海上监视。

建议联合国：

(a) 协助协调国际援助，以支持贝宁抗击海盗威胁的努力；

(b) 向贝宁提供技术援助，帮助其制订有关立法，以便将国际海事文书纳入国内法；

(c) 协助国家主管部门制订国家打击海盗、贩毒和有组织犯罪综合方案；

(d) 协助贝宁和其他西中非海事组织成员国实施关于建立西非和中非区域综合海岸警卫队网络的谅解备忘录。

贝宁贩毒和跨国有组织犯罪的范围

23. 贝宁已成为携毒者上船以及从南美向欧洲大批量转运可卡因和海洛因的主要港口。2011 年 4 月和 6 月，当局分别在科托努港缉获 200 公斤海洛因和 450 公斤可卡因货物。此外，2011 年 4 月和 5 月分别在巴基斯坦和哥伦比亚缉获运往贝宁的 200 公斤海洛因和 500 公斤可卡因。大麻则是当地种植和消费或出口到尼日利亚进行进一步的加工。此外，来自亚洲和尼日利亚的安非他明类兴奋剂也在贝宁广泛贩运和消费。贩卖假冒药品的活动也十分猖獗。

24. 石油走私以及可卡因、儿童、假冒药品和香烟贩运等领域的跨国有组织犯罪网络特别活跃。涉及酒精、水泥、汽车的非法贩运活动也呈上升趋势。有几个因素使贝宁成为一个贩运者的软目标，包括执法能力有限、边界漏洞较多以及贝宁是一个主要的进出口枢纽。

25. 贩卖儿童是广泛存在的，且因农村家庭贫困而加剧。儿童被送往外国在商店或在田地里工作，工资很少甚至没有。贩运儿童从事卖淫或儿童色情的案件也有报道。石油贩运活动催生了一个兴旺的购买和销售走私燃油地下产业。2008 年 8

月，当局试图解决这个问题，但导致了与警察的暴力冲突。据当地估计，贝宁出售的石油 80%是走私的，导致许多合法油站因不能盈利，无法与非法经营者竞争而关闭。

26. 对企业和银行的武装抢劫以及盗窃豪华车辆的活动日益增多。评估团获悉，土匪也成功地袭击过政府的工资车队。据报道，2011 年夏天以来小型武器的扩散呈上升趋势。

27. 贝宁与多哥、布基纳法索、尼日尔和尼日利亚共 1 989 公里的陆地边界以及其在几内亚湾共 121 公里的海岸线安全均难以保证。泻湖、河流往往快艇犯罪分子所利用，也很难采取警察行动和加以控制。此外，连接拉各斯到阿克拉的主要道路也常为犯罪活动所用。

28. 欧洲联盟正在资助刑警组织为贝宁和加纳建立警察信息系统。在这一系统中，将设立有组织犯罪的单一资料库，并提供给所有 15 个西非国家。

打击贝宁贩毒和跨国有组织犯罪的法律框架

29. 贝宁参加了与毒品和犯罪有关的主要国际公约，包括 1961 年的《麻醉药品单一公约》、1971 年的《精神药物公约》、1988 年的《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》和《联合国反腐败公约》。贝宁也是若干反恐怖主义议定书的缔约国。此外，该国还制定了若干法律，专门打击特定形式的有组织犯罪，包括 1997 年 7 月 18 日关于药物和前体管制的第 97-025 号法令；2006 年 10 月 31 日关于洗钱的预防、侦查和刑事定罪的第 2006-14 号法令；2011 年 8 月 30 日关于腐败的第 2011-20 号法令以及 2006 年 4 月 10 日关于贩卖儿童的第 2006-04 号法令。该国也有专门执法单位负责调查毒品贩运和贩卖儿童，以及一个金融情报单位，专门负责检测和预防洗钱。

30. 然而，该国总体的法律框架和司法系统需要审查和改革。特别是，贝宁的《刑法》和 1967 年的《刑事诉讼法典》都已过时。评估团获悉，修订草案文本已提交给国民议会，但仍有待审查。国家立法和国际法律援助文书的执行度非常有限。例如，反腐败和反洗钱的法律均存在，但很少得到执行。此外，执法机构和司法在进行调查时困难重重，其因素有多种，包括缺乏人才、资源和设备；训练不足；执法能力有限和机构间，尤其是安全部队中缺乏协调。

打击贝宁毒品贩运和跨国有组织犯罪活动的建议

31. 打击贝宁毒品贩运和跨国有组织犯罪活动的建议如下：

建议贝宁政府：

(a) 审查并取代过时的《刑法》和 1967 年的《刑事诉讼法》；

(b) 加强国家机构，使刑事司法/执法系统正常运作，特别是向各执法机构提供支持；

(c) 向机场和海上保安部队提供特别援助，以加强他们制止走私、贩毒和其他有组织犯罪活动的能力；

(d) 建立和培养专门的司法警察，专门负责打击非法贩运/有组织犯罪；

(e) 提供设备，以便监视；并加强法医能力。

建议联合国：

协助国家主管部门制定国家综合计划，以打击贩毒和有组织犯罪，包括海盗。

五. 几内亚湾海盗

32. 继贝宁后，评估团于 11 月 18 日至 19 日前往尼日利亚，23 日至 24 日前往加蓬，11 月 20 至 22 日前往安哥拉，分别与西非国家经济共同体、中非国家经济共同体和几内亚湾委员会以及与这三个国家的主管部门会晤。讨论的重点是评估该区域海盗威胁的范围并探讨在区域和国际各级作出回应的可能选择。

区域海盗威胁的范围

33. 几内亚湾是一个地理区域，从非洲大陆西北部的几内亚一直延伸至非洲大陆中南部的安哥拉。该区域是日益重要的石油、可可和矿物质产地。几内亚湾国家每天共生产超过 500 万桶石油以及世界总供应量四分之三以上的可可。该区域还有丰富的矿藏，包括几内亚的铝土矿、加纳的金矿以及利比里亚和其他国家未开发的铁矿石等资源。

34. 该区域似乎没有任何国家有能力单独应对海上不安全状况，因为许多海盗袭击事件发生在国家领海以外，其范围已深入专属经济区。尽管尼日利亚通过联合海上巡逻，在帮助其中最脆弱的国家贝宁方面发挥了至关重要的作用，但是仍需采取一个更广泛的办法。海盗不仅危及沿岸国家，而且也危及依赖于海上进出口的腹地/内陆国家。据估计，目前每年海盗给西非次区域的经济造成 20 亿美元的损失。

35. 几内亚湾中非部分的海盗，其主要目标是石油钻井平台以及船舶，意在夺取船员和乘客的钱、无线电设备和货物。在某些情况下，他们绑架人质，索要赎金。另一方面，在西非次区域的袭击通常是发生在船对船之间进行转货的过程中，目的是偷货油以及其它高价值的资产。虽然西非国家才刚刚开始寻求各种方法和手段以在区域一级应对海盗威胁，但是中部非洲沿海国家(其中大部分是石油生产者)已经开始组织起协调一致的反海盗应对举措。

国际海事组织/西中非海事组织谅解备忘录

36. 2006 年 10 月，国际海事组织和西中非海事组织在达喀尔召开会议，讨论如何设立一个系统，以便各负责开展“海岸保护功能”的国家实体可以在国内和区域进行合作，为整个西部和中部非洲带来好处。由于这一会议，2008 年 7 月双方通过了《西部和中部非洲区域综合海岸警卫队网络谅解备忘录》(国际海事组织/西中非海事组织谅解备忘录)，该区域已有 15 个沿海国家签署。该谅解备忘录旨在加强整个区域的海上安全、安保和执法，并为在非洲联盟 2009 年 10 月在德班通过的《非洲海运宪章》内的海上安全战略奠定了基础。它也为区域各国制订国家和区域综合海岸警卫队职能网络实施行动计划提供了依据。

中部非洲次区域反海盗举措

37. 除了签署《国际海事组织/西中非海事组织谅解备忘录》之外，中部非洲国家加入中非国家经济共同体的麾下采取集体措施，共同打击海盗。尽管资源不足，但是它们已经制定出一个全面的联合海上安全架构，可作为整个几内亚海湾区域的良好典范。

38. 中非国家经济共同体海上安全战略是应 2008 年 2 月 26 日中非国家经济共同体和平与安全理事会部长理事会的要求制订的。该战略有六大支柱，包括㈠ 信息管理；㈡ 通过检测和共享资产，实现共同监督；㈢ 国家海上行动的法律和功能统一化；㈣ 通过征收共同税自筹资金；㈤ 后勤；和㈥ 中部非洲海事会议制度化。2009 年 10 月，中非国家经济共同体国防总参谋长委员会通过了一项议定书，规定将建立一个次区域海上安全中心，并要求中非国家经济共同体各成员国承诺采取海上行动，打击海盗行为。因此，中非区域海上安全中心得以成立，设在刚果黑角。

39. 在实施其海上安全战略过程中，中非国家经济共同体将其海洋空间分为 A、B 和 D 三个区，A 区包括安哥拉和刚果民主共和国，B 区包括安哥拉、刚果和加蓬，D 区包括喀麦隆、赤道几内亚、加蓬以及圣多美和普林西比。每个区由一个多国协调中心监督和三个中心均由中部非洲海上安全区域中心指挥。D 区是第一个启动的，以应对自 2006 年以来该地区一再发生的暴力海盗袭击事件。该区联合监视巡逻开始于 2009 年 9 月。2010 年 4 月，中非国家经济共同体和平与安全理事会通过了一项供资机制，要求每个区的国家将其海上税收集中汇合为一个单一的共同海上安全税。同样，安哥拉、喀麦隆、刚果、赤道几内亚和加蓬也提供军事中心用于区域海上训练。

40. 据中非国家经济共同体介绍，经过两年的活动，该战略在 D 区的实施取得了积极成果，使得该区域安全局势稳定。虽然目前喀麦隆海域仍继续有散兵游勇式的海盗侵扰，有时也发生在岸上，但该地区的海盗活动已显著下降。同时，该地区非法捕鱼和走私活动也有所减少。鉴于其在打击海盗方面取得的进展，中非国

家经济共同体向评估团提出，中非次区域应主办几内亚湾区域国家关于海盗行为的联合首脑会议。

41. 尽管有这些成就，评估团获悉，个别中非国家越来越难以继续供资开展和支撑自己的海军行动，直至中部非洲海上安全区域中心开始运作。因此，有人提出需要提供大量援助给区域各国和次区域已设立的各协调机构，特别是中部非洲海上安全区域中心和多国协调中心，以利于切实实施中非国家经济共同体海上安全战略。

42. 加蓬，作为中非国家经济共同体总部的东道国，强调了在反海盗领域开展区域合作的益处，同时着重介绍了其本国进行的努力。加蓬外交事务部部长保罗·通吉解释说，加蓬政府决定将海上安全作为 2011 年 8 月加蓬独立五十一周年纪念日庆祝活动的主题，这表明加蓬决心继续打击海盗，加强海岸线的安全保护。

西非次区域反海盗举措

43. 西非各国签署了谅解国际海事组织/西中非海事组织备忘录，而且该次区域最近已开始采取具体的准备步骤，以通过西非国家经济共同体制定一个联合海上安全办法。虽然关于海盗的讨论始于 2010 年 4 月在科托努举行的西非国家经济共同体国防总参谋长委员会会议，但直至 2011 年 1 月国防总参谋长委员会才建议西非国家经济共同体委员会拟定区域海上安全治理的概念。到 15 国国防总参谋长及海军首脑聚首 2011 年 10 月西非国家经济共同体国防总参谋长委员会会议时，沿西非海岸的海盗和有关海上安全问题已对一些会员国构成较大威胁，特别是贝宁、科特迪瓦、加纳、几内亚、尼日利亚和多哥。因此，该委员会决定责成其海上安全小组委员会就如何制定一项综合海上安全战略和综合海事计划提出建议。

44. 这些文件草案将由西非国家经济共同体成员国的海上安全专家进行审查，然后提交给西非经共体由各国外交部部长、国防部长和国内安全部长组成的调解和安全理事会。之后，该文件将被提交给预计 2012 年第一季度举行的西非国家经济共同体下一届国家元首会议。评估团获悉，预计来自西非国家经济共同体、中非国家经济共同体和几内亚湾委员会的专家将在计划举行的西部和中部非洲国家元首区域联合会议之前，于 2012 年 2 月在贝宁举行会议，讨论几内亚湾海上安全问题。评估团还获悉，西非国家经济共同体综合海上安全战略草案在目标上与适用的现有有关海事计划、战略和倡议保持一致，特别是与非洲联盟各项决议、准则和建议，如目前非盟正在拟订的非洲海上安全综合战略。

45. 11 月 18 日，即评估团与西非经共体及尼日利亚官员在阿布贾会晤的当天，海盗再次袭击了尼日利亚的海岸线，袭击了一个美国石油公司的船只。在与评估团会晤时，尼日利亚外长奥卢本加·阿希鲁强调，尼日利亚政府将以不懈的决心

坚定地抗击海盗的威胁。为此，他认为，区域合作具有巨大共同的价值，可借以在邻近港口或领土任何位置拒绝给予海盗避风港。外长向评估团通报，除了正在与贝宁进行的联合海上巡逻之外，尼日利亚还与喀麦隆和乍得开展联合作战行动。

几内亚湾委员会

46. 几内亚湾委员会于 2001 年在加蓬利伯维尔设立，但在其执行秘书处在罗安达设立之后，才于 2007 年 3 月开始活动。几内亚湾委员会有 8 个成员国，其中 7 个在中非次区域(安哥拉、喀麦隆、刚果、刚果民主共和国、赤道几内亚、加蓬和圣多美和普林西比)，1 个在西非(尼日利亚)。设立几内亚湾委员会是因为需要有一个就该地区面对的共同威胁和挑战、特别是海上保安挑战进行协商与谈判常设框架。委员会的任务包括就预防、管理和解决由于划分边界和疆界内自然资源的经济和商业开发利用可能带来的冲突推动区域协商。委员会在过去三年中未举行过国家元首和政府首脑会议，故其活动主要局限于其秘书处的日常工作。

47. 几内亚湾委员会向评估团解释说，它可以成为西非经共体和中非经共体之间的桥梁，协调两个经共体在几内亚湾共同区域的政策和活动。委员会还主张调整其成员组成，将几内亚湾地区的所有国家包括在内。安哥拉外交国务秘书曼努埃尔·多明戈斯·奥古斯托先生对评估团说，安哥拉作为一个在该区域拥有最大的沿海区国家，也作为几内亚湾委员会的主席，计划在不久的将来主办一次几内亚湾委员会部长级会议和一次几内亚湾委员会峰会，以推动几内亚湾委员会在打击几内亚湾海盗活动中发挥更强有力的作用。

西部和中部非洲海事组织

48. 设立西中非海事组织的目的是为该次区域各国确保成本效益高的航运业务，重点是促进安全和防治污染。该组织将西部和中部非洲 20 个沿海国和 5 个内陆国联合起来。西中非海事组织的沿海国是安哥拉、贝宁、喀麦隆、佛得角、刚果、刚果民主共和国、科特迪瓦、加蓬、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、赤道几内亚、利比里亚、毛里塔尼亚、尼日利亚、圣多美和普林西比、塞内加尔、塞拉利昂和多哥；内陆国家是布基纳法索、中非共和国、乍得、马里和尼日尔。西中非海事组织的最高决策机构是成员国的运输部长大会，其每两年举行一次常会，必要时举行特别会议。

49. 虽然评估团在同国家和区域对话者会晤时，人们很少提到西中非海事组织，但应指出，该机构发起了几个方案，以加强航运业的合作，处理船舶和沿海安全问题，并改善海上治安和环境保护。

区域内的共同关切

50. 中部非洲和西非区域的对话者们都强调，对非洲的问题需要用非洲方法来解决。其中一些人表示他们对国外战舰在几内亚湾巡逻——类似于索马里海岸的国际海上行动——持开放态度，其他许多人则持谨慎态度，认为在几内亚湾强有力的国际海上回应将会是一个极有争议的问题，这特别是考虑到该地区有很多人对感受的外部干扰心存戒备。还有人觉得，让国外战舰进入几内亚湾近海水域来预防可能的海盗袭击，这可能会是成事不足而败事有余，因为这也会吸引罪犯或恐怖分子对外国战舰进行攻击。

51. 许多对话者反复呼吁联合国发挥推动和协调作用以应对海盗问题。存在着广泛的共识，即联合国作为负责维持国际和平与安全的中立的政府间机构，是一个理想的论坛，可以动员西非和中部非洲的领导人、国家和组织建立一个几内亚湾共同海上保安框架，并最终动员和协调国际援助以支持这些区域努力。还有很多人提议联合国帮助确保应对几内亚湾海盗活动威胁的努力既不重复，又要到位。特别被认为至关重要是，对认明的需要，应配之以足够的资源。

52. 一些对话者强调，联合国应协助区域组织建立能力，但该世界机构本身不应执行区域倡议，这一责任应仍然在于西非经共体、中非经共体和几内亚湾委员会。有人对评估团说，进程的操作权属于这些区域组织，但在联合国安全理事会的授权之下开展活动。

53. 所有对话者都强调，须确保非洲联盟参与所有与非洲大陆海上保安有关的举措以及确保腹地国家参与所有区域海上保安战略。此外，大多数人强调，全面的海上保安战略应超越解决海盗问题，应包括相关政策，以迎战其他跨国有组织犯罪行为的威胁，包括贩毒、非法渔捞、非法倾弃有毒废物以及非法或秘密出入境移民。

区域内的共同所需

监视系统

54. 虽然中非经共体内部有联合海上部队的安排，但没有在整个几内亚湾地区海域有效巡逻和监测的联合安排。不存在集体监视系统，包括监测几内亚湾海岸线的沿海雷达，不过一些国家已特别是在同法国和美国双边防卫合作方案的框架内开始安装和使用国内沿海雷达。

提供经费

55. 缺乏可持续的办法来获得海上安保和安全活动的设备和资金，这阻碍了各国优化这方面行动的能力。这类资金可来自于国家经常预算经费、海事部门重要利益攸关方的捐款，或来自于对海上商业活动的征税。这些资金可用于购买和维持海上保安设备和培训人员，或用于执行核准的相关海事机构的能力建设方案。

分享情报

56. 该地区不存在搜集和交流情报的正式系统。为进行有效的机构间活动协调，包括海上业务中心，将需要建立共同程序，特别是就联合行动和情报交流建立共同程序。还需要制定标准作业程序和海上维持治安行动联合培训方案。

法律框架

57. 西非经共体和中非经共体成员国没有足够的关于海上行动的法律框架，也没有针对海盗行为和武装抢劫船只行为的政策。有必要考虑颁布国家海事立法，以规制这类活动以及同其他邻国的合作领域。

海洋领域意识

58. 海洋领域是一个多学科部门，其涉及军事、民事运输、渔业、娱乐活动和海防利益。但是，该地区一些国家行政当局显然对海洋领域总范围的认识有限。因此，海上挑战通常都交给军事部门处理，而忽略了合法的民事利益，特别是在运输和商业领域。因此需要在国家和区域两个层次提高对尽可能大范围的海洋领域的恰当认识。

关于在几内亚湾打击海盗活动的建议

59. 以下是关于在几内亚湾打击海盗活动的若干建议：

对区域利益攸关方的建议：

(a) 应在2012年尽早举行由中非经共体和西非经共体以及几内亚湾会提出、并得到安全理事会支持(第 2018 (2011)号决议)的几内亚湾区域国家首脑会议，以制定一项打击几内亚湾海盗活动的综合区域战略；

(b) 在提议的区域首脑会议召开之前，中非经共体、西非经共体和几内亚湾委员会应考虑采取积极措施，以确保其在促进几内亚湾地区海上保安努力方面进行更大程度的合作，同时要考虑到海事组织/西中非海事组织的谅解备忘录。在这方面，这些组织应具体考虑使其海上监测、信息收集和保护活动一体化，并考虑就几内亚湾的海事安全相关问题对船主、保险商和国际执法机构采取共同办法；

(c) 西非经共体、中非经共体、几内亚湾委员会和区域各国应就应对几内亚湾地区海盗活动威胁的努力同非盟密切协调；

(d) 对海上保安重要意义的认识应成为区域各国政府国家政策的主流意识，并应对公众进行宣传。在这些国家政策中也应加强对海上保安部门的治理；

(e) 西非经共体和中非经共体成员国应考虑开始和/或加强在几内亚湾的联合海上巡逻。

(f) 为进一步加强海上保安，西非和中非各国应发展陆地巡逻、监测和信息收集系统，包括制定一项“水/水边”监视方案；推动公共外联方案，以鼓励海港工人、渔民、沿岸社区和海员进行观察、记录并向海岸警卫队/执法当局报告；建立分享情报的做法并拟定数据收集、分析和散发框架；

(g) 关于船只的自动识别系统，西非和中部非洲各国应就相关需求进行评估，包括对重要隘口和关键区域作分析，检查现有基础设施并确定还需要何种设备和培训；

(h) 为使用船只数据远程识别和跟踪，西非和中非各国应建立全国远程识别和跟踪数据中心，或利用其他数据中心来实施《国际海上人命安全公约》的各项规定和《国际海上搜寻救助公约》规定的义务；告知海事组织将使用哪个数据中心；根据当前港口吞吐量分析港口国进行跟踪的费用；考虑在关键地区划分监测区块，以利于沿岸国作跟踪；

(i) 西非经共体和中非经共体成员国应考虑采取措施，建立能力，将海盗活动作为犯罪行为，并支持建立处理此问题的司法体制；

(j) 西非经共体和中非经共体成员国执法机构应考虑采取步骤，与现有的区域和国际对包括海上犯罪活动的有组织犯罪的打击网络连接。这些国家特别应考虑加入国际刑警组织的全球警务通信安全登入系统(亦称：I-24/7 系统)，通过该系统它们可互通情报、协调活动并进入国际刑警组织数据库。

对国际伙伴的建议：

(a) 向西非经共体和中非经共体提供后勤支助，提高其在几内亚湾打击海盗活动的能力，特别是在以下方面：基础设施、雷达、通信设备和海上保安人员培训；

(b) 支持西非经共体建立一个类似于中非经共体设在黑角的区域海上保安中心的联合协调中心，这将使西非经共体获得收集和发布西非海上保安数据的能力；

(c) 向将根据海事组织/西中非海事组织谅解备忘录设立的情报交流中心、设在黑角的中非经共体区域海事中心和待建的西非经共体类似中心以及设在安哥拉、刚果和喀麦隆的三个中非经共体多国协调中心提供后勤支助。

对联合国的建议：

(a) 考虑到海事组织和其他联合国实体在该区域开展的相关活动，以及安全理事会第 2018(2011)号决议，联合国应同西非经共体、中非经共体和几内亚湾委员会合作，尽快召开这三个区域组织的联合区域国家首脑会议，以制定一个全面

的几内亚湾反海盗战略。联合国还应为成功举行上述首脑会议协助进行筹备工作；

(b) 根据上述三个区域组织的请求，联合国应帮助调动资源，以协助建立国家和区域能力，并与该区域的国家和机构密切协商，帮助协调几内亚湾海上保安的国际援助；

(c) 海事组织应继续同政府、船主、保险商和海运业代表合作，为几内亚湾的海事者制订导则；

(d) 联合国应同中非经共体、西非经共体和几内亚湾委员会合作，举办一次国际捐助者会议，以调动资源，用于购置并维持基础设施和设备，以支持该地区的海上保安行动。

六. 结束语

60. 几内亚湾日增的海盗事件对该地区沿海和内陆国家构成又一和平、安全和经济利益方面的重大的威胁。不采取行动可造成灾难性后果，特别是对石油生产国，它们因其高价值的石油资产而经常成为目标，还有像贝宁这样的国家，其国家财政收入大量依靠其港口。一些对话者表示担心，某些海盗攻击可能具有政治动机，可能是试图利用海盗行为作为武器来影响该区域特定国家的政治事态发展。

61. 面对全球海盗事件的增加，一些私营航运商正在考虑或已经雇用了私人船上武装安保人员。这给沿海国带来这类人员的上船、下船和运送方面的问题，以及他们的武器和保安设备问题，需要在海事组织和区域一级就此进行讨论，以澄清各国对这些问题的立场和政策。一些对话者向评估团建议，应鼓励一些私营公司，特别是主要从事近海石油和天然气开采的公司支付较高的许可证费用和利税，贡献给一个海上保安共同基金，以补贴或抵补海上保安费用。

62. 评估团看到，该区域所有国家都非常关注不断增加的海盗威胁，但它们所作反应的性质和程度不尽相同。一些国家显示了打击这一威胁的最高层政治意愿，并已开始为此目的采取一些预防措施。但海盗事件迅速增加的现象是该地区大多数国家所未防备的。例如，贝宁当局提到，自科托努港于 1965 年 8 月 1 日开港以来在 2009 年首次遇到海盗袭击。

63. 评估团注意到该地区各国迎战不断增长的海盗威胁的坚定决心。但显然各国及区域的能力不同，总体上来讲是有限的。因此，评估团得出结论，几内亚湾的大部分国家不能单独地有效预防或处理其近海水域的海上保安威胁。此外，尽管中非经共体成员国在过去三年来制定并部署了一个相对全面的集体反海盗结构，这一努力值得赞扬，但在范围和有效性上仍然有限，且未覆盖整个几内亚湾区域。

64. 评估团得出结论，任何有效或持久的区域打击海盗战略都须考虑到海盗现象的根本原因，即青年失业率居高、社会上收入差距巨大、非法武器流传得不到控制以及普遍的腐败。

65. 尼日利亚和贝宁的联合海上巡逻为几内亚湾的国家间打击海盗活动合作提供了一个模式。但是，评估团认为这一举措只是一种临时的解决办法。一个较长期的战略意味着需要该地区有关国家广泛协作，防止海盗在几内亚湾的任何国家谋得庇护并以此为据点袭击邻国。评估团认为，要是这样的区域战略产生效果，需要国际社会提供实质援助。该区域各国欢迎联合国给予的支持，特别是秘书长向几内亚湾派遣了调查团，并且安全理事会通过了第 2018(2011)号决议。它们呼吁联合国继续并加紧参与，在已有势头上更上一层楼。该区域各国和组织还强调指出，需要关键的后勤资产，特别是用于监测和巡逻的飞机和大小船只。在采取一个更长久的安排之前，作为立即采取的第一步，须向尼日利亚和贝宁提供资源，使其得以继续进行联合巡逻。

66. 此外，极为重要的是，特别是在通过了安全理事会第 2018(2011)号决议之后，联合国应同中非经共体、西非经共体和几内亚湾委员会这三个在几内亚湾打击海盗的区域组织合作，以尽早举行中非经共体、西非经共体和几内亚湾委员会联合首脑会议；安理会欢迎将此会议作为制定该区域全面打击海盗战略的论坛。

67. 联合国特别适合在这方面发挥协调作用。该组织特别适合于鼓励区域各国采取行动，动员对区域活动的国际支持，并帮助协调国际援助，以确保几内亚湾有效的反海盗战略和行动计划所需的各项条件得到满足。

68. 评估团对各位联合国驻地协调员和设在贝宁、尼日利亚、加蓬和安哥拉的各联合国国家工作队所给予的支持深表感谢。他们所提供的慷慨热诚的协助对评估团顺利开展工作作出了巨大贡献。评估团还感谢西非经共体委员会、中非经共体秘书处、几内亚湾委员会执行秘书处和贝宁、尼日利亚、加蓬和安哥拉各国政府提供的合作。